

Utlåtande 2004: RVII (Dnr 329-3720/2004)

Förändringar av debitering av tillsynsavgifter enligt alkohollagen

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Förändringarna av debitering av tillsynsavgifter godkänns i enlighet med detta utlåtande att gälla fr.o.m. 1 januari 2005.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Socialtjänstnämnden har till kommunfullmäktige överlämnat ett förslag om förändring av debitering av tillsynsavgifter enligt alkohollagen. Nuvarande avgifter för ansökningar om serveringstillstånd och tillsyn enligt alkohollagen (SFS 1994:1738) fastställdes av kommunfullmäktige den 3 december 2001 att gälla från och med 1 januari 2002.

Till grund för debiteringen av tillsynsavgifter ligger den redovisning av omsättningen genom så kallad restaurangrapport som tillståndshavare sedan många år gjort till den statliga tillsynsmyndigheten (för närvarande Folkhälsoinstitutet, FHI). Tidigare år har tillståndshavarna redovisat sin omsättning två gånger per år, men från och med år 2002 lämnar tillståndshavare restaurangrapport endast en gång per år. Trots att den lagstadgade skyldigheten att lämna restaurangrapport två gånger per år försvunnit har socialtjänstförvaltningen mot bakgrund av avgiftssystemets utformning varit tvungen att ta in uppgifter två gånger per år. I nuvarande system debiteras också tillsynsavgiften i efterskott.

Socialtjänstnämnden föreslår nu att avgiftssystemet ändras så att redovisning av omsättning kan göras endast en gång per år. Dessutom föreslår nämnden en omläggning till förskottsdebitering av tillsynsavgifterna. Nystartade restauranger debiteras utifrån budgeterad omsättning, där möjlighet till återbetalning finns om avvikelser föreligger mellan budgeterad och debiterad avgift.

Mina synpunkter

Förändringen av omsättningsredovisningen till att gälla endast en redovisning årligen är efterfrågad av stadens tillståndshavare. I och med förändringen av den nationella redovisningsskyldigheten till en årlig rapport är det rimligt att staden använder samma intervall. Förutom att innebära en lättnad för tillståndshavarna medför förändringen också att socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet kan frigöra administrativa resurser. Dessa resurser kan istället läggas på andra delar av tillståndsenhetens verksamhet, främst tillsynen av stadens tillståndshavare som med denna förändring kan öka ytterligare.

Jag är också positiv till en övergång till förskottsdebitering istället för nuvarande ordning där avgifterna betalas i efterskott. Genom att nystartade restauranger har möjlighet att ansöka om återbetalning om avvikelser föreligger mellan budgeterad och debiterad avgift undanröjs risken för att felaktiga avgifter tas ut.

Sammantaget innebär således det nya debiteringssättet förbättringar för såväl staden som tillståndshavarna och är dessutom en anpassning till förhållanden som råder i de flesta andra kommuner.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Förändringarna om debitering av tillsynsavgifter godkänns i enlighet med detta utlåtande att gälla fr.o.m. 1 januari 2005.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

Anette Otteborn

ÄRENDET

Socialtjänstnämnden har till kommunfullmäktige överlämnat ett förslag om förändring av debitering av tillsynsavgifter enligt alkohollagen. Nuvarande avgifter för ansökningar om serveringstillstånd och tillsyn enligt alkohollagen (SFS 1994:1738) fastställdes av kommunfullmäktige den 3 december 2001 att gälla från och med 1 januari 2002.

Till grund för debiteringen av tillsynsavgifter ligger den redovisning av omsättningen genom så kallad restaurangrapport som tillståndshavare sedan många år gjort till den statliga tillsynsmyndigheten (för närvarande Folkhälsoinstitutet, FHI). Tidigare år har tillståndshavarna redovisat sin omsättning två gånger per år, men från och med år 2002 lämnar tillståndshavare restaurangrapport endast en gång per år. Trots att den lagstadgade skyldigheten att lämna restaurangrapport två gånger per år försvunnit har socialtjänstförvaltningen mot bakgrund av avgiftssystemets utformning varit tvungen att ta in uppgifter två gånger per år. I nuvarande system debiteras också tillsynsavgiften i efterskott.

Socialtjänstnämnden föreslår nu att avgiftssystemet ändras så att redovisning av omsättning kan göras endast en gång per år. Dessutom föreslår nämnden en omläggning till förskottsdebitering av tillsynsavgifterna. Nystartade restauranger debiteras utifrån budgeterad omsättning, där möjlighet till återbetalning finns om avvikelser föreligger mellan budgeterad och debiterad avgift.

Socialtjänstnämnden beslutade den 21 september 2004 att för egen del godkänna föreslagna förändringar om debitering av tillsynsavgifter.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande från den 3 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Tillsynsavgifternas uppbyggnad

Fast tillsynsavgift

- *Alkoholservering/allmänheten à 1000 kronor (plus rörlig avgift)*
- *Alkoholservering/slutna sällskap à 1000 kr*
- *Trafikservering à 600 kr (per linje med servering)+500 kr per bolag*

Den rörliga tillsynsavgiften debiteras således enbart de bolag som har tillstånd att servera alkoholdrycker till allmänheten.

Rörlig tillsynsavgift

Avgiftsklass	Årsomsättning av alkoholdrycker i kronor	Avgift per år
0	- 50 000	0
1	50 001 - 250 000	1 000
2	250 001 - 500 000	2 000
3	500 001 - 1 000 000	3 000
4	1 000 001 - 2 000 000	4 000
5	2 000 001 - 5 000 000	5 000
6	5 000 001 - 10 000 000	6 000
7	10 000 001 -	7 000

Tillsynsavgifterna utgör cirka 70 % av tillståndsenhetens totala budget. Tillsynsavgifterna finansierar avgiftshantering och restaurangrapportering, omprövningar av serveringstillstånd/serveringstider, olika anmälningsärenden, tillsyn/information, olika former av tillsyn och ärenden om ingripande. Ansökningsavgifterna står för ungefär 30 % av tillståndsenhetens budget.

Yttrande från juridiska avdelningen

Yttrande över de förslag som föreligger i detta ärende har inkommit 2004-09-01. Det innehåller inledningsvis en redogörelse för kommunernas rätt enligt alkohollagen att ta ut avgifter för tillsyn. Sedan lämnas en redogörelse för den så kallade självkostnadsprincipen i kommunallagen som innebär att det samlade avgiftsuttaget inom en viss kommun inte väsentligt får överstiga kommunens kostnader för verksamheten. Sedan refereras kommunförbundets cirkulär i fråga om ansöknings- och tillsynsavgifter enligt alkohollagen och deras rekommendationer om hur ett avgiftssystem bör utformas med en fast och rörlig del och olika avgiftsklasser på ett sådant sätt som förligger i Stockholm. Sedan refererar juridiska avdelningen nuvarande debiteringsordning och de förslag till förändringar som förvaltningen framfört som lämpliga. Detta utmynnar sedan i synpunkter, resonemang och svar om lagligheten i föreslagna förändringar vilka redovisas under nästa rubrik tillsammans med de aktuella förslagen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen anser inte det rimligt att fortsätta med nuvarande ordning, att begära in omsättningssiffror två gånger per år. Även om de uppgifter som förvaltningen begärt in varit mindre omfattande än i den ordinarie restaurangrapporten. Kritik mot nämnda ordning har också framförts från tillståndshavare genom tillståndsenhetens årliga kundundersökning. Relativt många kommuner har ändrat debiteringsmodell i enlighet med vad som nedan föreslås.

Förvaltningen föreslår att tillsynsavgiften fortsättningsvis debiteras en gång per år, utifrån den årsomsättning av alkoholdrycker i kronor som redovisas senast den 15 februari årligen i den ordinarie lagstadgade restaurangrapporten. Denna ordning inne-

bär lättnader såväl för tillståndshavarna som för tillståndsenheten. Tillståndsenheten frigör administrativa resurser för främst tillsynsverksamheten som har ökat i betydande omfattning.

Förvaltningen står i begrepp att debitera tillsynsavgift för första halvåret 2004 men föreslår att den rörliga delen hänskjuts till början av år 2005 samtidigt med debitering av avgift för andra halvåret 2004 och 2005. Detta förordas mot bakgrund av framförd kritik mot halvårsredovisningen i kundundersökningarna och de administrativa resurser det tar i anspråk hos förvaltningen.

Ovanstående medför att tillståndsenheten i bokslutet för 2004 får ett underskott som redovisas i form av fordran på tillståndshavarna om cirka 3 mkr (rörlig tillsynsavgift för period 2004:1 - 1/1-30/6) vilken när den inkommer år 2005 måste periodiseras till år 2004. Detta är tillsynsavgifter som tillståndshavarna normalt skulle inbetalat under hösten 2004. Samtidigt debiteras den tillsynsavgift för andra halvåret 2004 som normalt ska erläggas vid denna tidpunkt. Därefter sker en omläggning till förskottsbelatning för hela år 2005 i likhet med många andra kommunala avgifter. Ingen ytterligare debitering sker sedan under år 2005. Först efter restaurangrapportering den 15 februari 2006 debiteras tillsynsavgift för hela år 2006 osv.

Övergången till förskottsdebitering medför en tillfällig intäktsökning år 2005 på cirka 3 mkr. Man bör då ha i minnet att tillståndsenhetens verksamhet anslagsfinansierades första halvåret 1996 vid kommunaliseringen av tillstånds- och tillsynsverksamheten. Det är dessa medel som nu återförs.

Förvaltningen anser att omläggning till förskottsdebitering är nödvändig om debitering endast ska äga rum en gång per år. Risken är annars stor att intäkter går förlorade, eftersom rörligheten i restaurangbranschen är stor. Det är också förenat med svårigheter att få in tillsynsavgift när ett tillstånd är återkallat eller en rörelse såld. Dessa problem försvinner med förskottsdebitering.

En kategori som återstår att finna en lämplig debiteringsmodell för är nya tillståndshavare/nystartade restauranger. För dessa föreslår förvaltningen att tillsynsavgift debiteras utifrån budgeterad omsättning, rörlig avgift för det antal månader som återstår av året samt hel fast avgift om mer än sex månader av året återstår och i annat fall halv sådan.

Juridiska avdelningen har funnit att varken kommunallagen eller alkohollagen ger något stöd för hur avgiften ska debiteras. Då får man ställa sig frågan om den föreslagna debiteringsordningen kan anses strida mot grunderna för kommunallagen eller alkohollagens bestämmelser om avgiftsuttag. Den slutsats som juridiska avdelningen kommer till är att förskottsdebitering inte kan anses strida mot varken likställighetsprincipen eller självkostnads-principen så länge tillståndsmyndigheten kan visa att kostnaderna för tillsynen inte överstiger avgiftsuttaget. Redovisning av domar som stödjer detta resonemang föreligger i yttrandet. Frågan är därefter om förslaget strider mot grunderna för avgiftsuttag i alkohollagen. Detta går enligt juridiska avdelningen inte med säkerhet att yttra sig om eftersom stöd för det saknas i praxis och litteraturen. Slutsatsen är att det vid domstolsprövning kan finnas viss risk för att man inte finner det helt lagligt att debitera avgift utifrån omsättningen året innan eller budgeterad

omsättning för nystartade restauranger. Risken bedöms dock högre vid den debitering som ska göras utifrån budgeterad omsättning för nystartade restauranger än den som bygger på utfallet året innan för befintliga restauranger. För förslaget talar dock att det inte bedöms strida mot kommunallagens krav vad gäller likställighet och självkostnadsprincipen.

Mot bakgrund av vad som framkommit genom yttrande från juridiska avdelningen föreslår förvaltningen även att möjlighet ges för nystartade restauranger att ansöka hos tillståndsmyndigheten om återbetalning av avgift om den budgeterade omsättningen skiljer sig från det faktiska utfallet. Sådan möjlighet föreslås inte för befintliga tillståndshavare eftersom lägre respektive högre omsättning ett år kompenseras genom högre respektive lägre avgift året efter. Den administrativa kostnaden för en sådan ordning talar också mot detta.

Sammanfattningsvis konstaterar förvaltningen att den enda nackdelen föreslagen ordning har, som dessutom är tillfällig, är att tillståndshavarna i början av 2005 får en högre utgift än normalt för tillsynsavgifter. Detta kompenseras dock till del av att en utebliven debitering under 2004. På motsvarande sätt som för tillståndsenheten finns dock möjlighet att bokföringstekniskt föra kostnaden till det år den avser. I övrigt ser förvaltningen enbart fördelar såväl för tillståndshavarna som för förvaltningen med den föreslagna ordningen.